

RIFORMA MADIA

# Valutazione e merito... e alla fine la montagna partorì il topolino!

Antonio Gianni

*Clamore mediatico per una norma che, almeno per la valutazione del personale, modifica poco o nulla*

**I**mpresa titanica quella di riformare la pubblica amministrazione, che ciclicamente si ripropone attirando l'inevitabile interesse dei cittadini che sperano in copernicani cambiamenti atti a modificare l'apparato pubblico, visto dai più come un gigantesco sistema ripiegato su se stesso e figlio di un consociativismo politico-sindacale imperante già dal dopoguerra; la cui inefficienza genera «*un impatto negativo devastante sull'economia*» riportando le parole del presidente della Corte dei Conti, Raffaele Squitieri, nel discorso di insediamento dell'anno 2013.

La riforma della PA è stata enfatizzata dal Governo Renzi che già dal suo insediamento ne acquisì la delega, promulgando la Legge n. 124 del 7 agosto 2015. Alla luce dei decreti legislativi di riforma del pubblico impiego, approvati dal Governo, pare che la delega sia stata utilizzata soprattutto per una visibilità mediatica, se escludiamo il processo di stabilizzazione dei precari, dal quale resta fuori la dirigenza, il resto sembra più dettato da *captatio benevolentiae* dei cittadini, sempre più vicini al ruolo di elettori, che da profondi convincimenti.

Disattese, quindi, le aspettative di chi si attendeva stravolgimenti della pubblica amministrazione; del resto "riformare" significherebbe effettuare modifiche sostanziali (non formali) dell'ordinamento, rispondendo a varie necessità, ma soprattutto a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi.

Con l'ultimo tentativo della Madia, vediamo che le innovazioni comprendono

più correzioni definite "estetiche", di mero perfezionamento tecnico di norme previgenti, che modifiche sostanziali atte a riprogettare l'assetto complessivo del sistema.

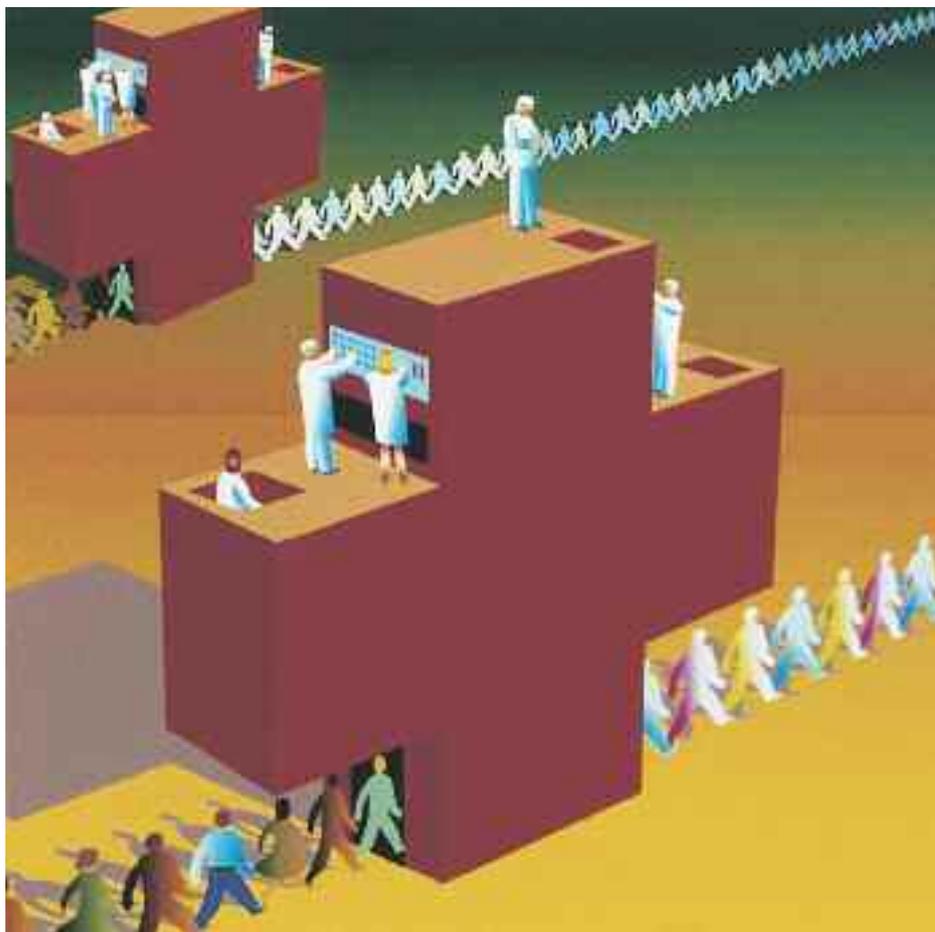
Uno degli aspetti più deludenti resta quello legato ai processi valutativi del personale che dovrebbero, almeno negli intenti, costruire dinamiche propedeutiche alla valorizzazione dei dipendenti tramite processi meritocratici.

Opportunità sprecata, complice anche una campagna mediatica contro "i furbetti del cartellino", indirizzata soprattutto verso aspetti repressivi (licenziamento e sanzioni disciplinari), tra l'altro già previsti dalle norme previgenti.

La valutazione continua nella PA è entrata in modo organico nella pubblica amministrazione per la prima volta con il D.lgs. 29/93 (riferimenti erano già presenti nel D.lgs. 502/92) che ha introdotto il principio della valutazione continua per i dirigenti dello Stato. La stessa norma ha prodotto una radicale modifica nel rapporto di lavoro dei dirigenti, sostanzialmente individuabile nei seguenti step:

- temporaneità e graduazione degli incarichi di responsabilità;
- incremento della parte variabile dello stipendio;
- verifica annuale dei risultati raggiunti;
- valutazione pluriennale del dirigente.

Un'epocale rivoluzione dei rapporti, non più carriere a vita, non più stipendi appiattiti e uguali per tutti; la storia a distanza di 25 anni ha evidenziato la disapplicazione della norma almeno negli aspetti più significativi.



Per quanto attiene alla Sanità, occorrerà attendere il 1999 affinché la promulgazione coincidente di tre norme (D.lgs. 229/99 - D.lgs. 286/99 e la sottoscrizione del CCNL della dirigenza medica 1998-2001) conferisca effettivo slancio alle dinamiche di valutazione all'interno del SSN.

In effetti, sono stati proprio i rinnovi contrattuali a conferire maggior consistenza al sistema valutativo, sia pure con spinte frenate, poiché la parte variabile dello stipendio, che nelle primarie intenzioni doveva rappresentare una percentuale del 40% della remunerazione totale del dirigente, è stata poi in gran parte assorbita dall'indennità d'esclusività, ingessando praticamente i fondi e inficiando il processo.

Sarà il D.lgs. 150/09 - meglio noto come decreto Brunetta - che, traducendo in norme giuridiche vincolanti i principi contenuti nella legge delega 4 marzo 2009 n. 15, conferisce piena af-

fermazione (almeno nell'enunciazione) a quella cultura della valutazione la cui carenza ha frenato la possibilità di un tangibile miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche. La performance, è un concetto cardine introdotto appunto dal decreto "Brunetta" che assume il significato di contributo (risultato e modalità di raggiungimento dello stesso) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

La riforma Brunetta presentava come principio base quello di premiare i capaci e i meritevoli, incoraggiandone l'impegno sul lavoro e, di contro, scoraggiando comportamenti di segno opposto, puntando sulla selettività nell'attribuzione degli incentivi economici e di carriera; anche

quella Riforma partiva dal tarlo mediatico dei cosiddetti "fannulloni" della PA.

Contestualizzando il periodo, un anno prima della promulgazione del D.lgs. 150/09, best seller in libreria "Meritocrazia: Quattro proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e più giusto" (Milano, Garzanti, 2008) - il testo esponeva come in Italia, in quegli anni, l'assenza di questo sistema di valori abbia prodotto una classe dirigente debolissima, individuando quale causa principale del declino della nostra economia proprio la mancanza di meritocrazia.

In effetti il D.lgs. 150/09 per quanto riguarda il SSN ha solo riproposto, più nei termini che nel contenuto, quanto già previsto dai nostri contratti collettivi di lavoro.

Unica vera novità, la previsione di non corrispondere l'indennità di risultato (o produttività *tout court*) per una percentuale (tra l'altro considerevole): l'intento? Generare una competitività (sana?) all'interno delle organizzazioni che avrebbe dovuto aumentare le performance individuando i più meritevoli. Non m'imbarco nella disamina se tali processi, mutuati dal privato, possano essere positivi per la PA e soprattutto per il SSN, poiché troppo radicali restano le posizioni in merito ma, sottolineo come l'introduzione dei sistemi di valutazione comporti, se applicati efficacemente, una rivoluzione nell'organizzazione aziendale, sconvolgendo le preesistenti dinamiche.

È palese che la nuova procedura non ha goduto di grande entusiasmo, anzi è del tutto veritiera l'affermazione che la valutazione dirigenziale è stata per lo più osteggiata dalla classe medica per timore e da quella amministrativa per pigrizia.

La categoria medica, del resto, aveva già evidenziato la propria insofferenza richiedendo (e ottenendo nel D.lgs. 229/99 e nel rispettivo CCNL della dirigenza medica 1998-2001), a differenza di tutta la dirigenza della pubblica amministrazione, una valutazione prettamente professionale (collegio tecnico) percependo nell'applicazione dei sistemi di valutazione *tout court* una perdita dell'autoreferenzialità della professione.

Anche l'apparato amministrativo non ha mai metabolizzato positivamente l'adozione degli strumenti valutativi, poiché a fronte di una notevole mole di lavoro, aggravata dall'insorgenza di possibili contenziosi, non ha percepito nella metodica valutativa un accrescimento del proprio potere e capacità di condizionamento. Ciò è del tutto vero e ragionevole, poiché le effettive funzioni valutative sono assegnate ai valutatori di I istanza, all'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione) e al Collegio tecnico.

La stessa prima sperimentazione della Riforma Brunetta nel campo della sanità, realizzata con la collaborazione di FIASO, Formez PA e AGEAs, si dimostrò fallace in quanto nessuna azienda coinvolta individuò né la fascia di dipendenti cui non attribuire l'indennità di risultato né quelli riconducibili all'eccellenza, con le proporzioni individuate dal D.lgs. 150/09 (25%-50%-25%). Successivamente, disapplicate in attesa del rinnovo contrattuale.

Consequenziale l'appiattimento dei giudizi ai quali, evidentemente, non corrispondeva una differenziazione dei premi. Una dinamica che ha avuto la negativa ricaduta di demotivare i più meritevoli.

Sull'erogazione dei premi "a pioggia" è più volte intervenuta anche la Corte dei Conti, ma con sterili risultati.

Insomma, il sistema appare ingessato da una parte da materie che possono essere negoziate solo in ambito di rinnovo contrattuale (trattandosi comunque di fondi del personale) e pertanto bloccate, dall'altro dalla disapplicazione delle tre fasce del D.lgs. 150/09 che avrebbero permesso una differenziazione, sia pure con tutte le criticità sottolineate anche dal sindacato. Appare singolare che con queste premesse e soprattutto con le bacchettate reiteratamente intervenute da varie sezioni della Corte dei Conti, al fine di differenziare le premialità e, quindi, conferire effettivo vigore ai processi valutativi, non si sia data sufficiente applicazione a quanto previsto dall'art. 5 comma 11 *quinquies* della Legge n. 135 del 7 agosto 2012, che converte, con modificazioni, il D.L. 6 luglio 2012, n.

95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Il citato comma, prevede che ai dirigenti e al personale non dirigenziale che risultano più meritevoli in esito alla valutazione effettuata, sia attribuito un trattamento accessorio maggiorato di un importo compreso, nei limiti delle risorse disponibili, tra il 10 e 30% «*rispetto al trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie [...] disposizioni applicata ai dirigenti con riferimento alla retribuzione di risultato*».

Sarebbe stato sufficiente, per il dovuto coinvolgimento del sindacato, concertare in CCIA sia la percentuale dei dipendenti cui assegnare la premialità aggiuntiva, sia l'entità dell'incremento nel range di riferimento della normativa.

Un'occasione per disporre di uno strumento efficace a rispondere alla richiesta di differenziazione dei premi in luogo di sistemi più o meno obsoleti che quasi sempre si caratterizzano per una distribuzione "a pioggia" delle retribuzioni di risultato nella PA. La Madia, sostanzialmente, ritocca le regole della valutazione introdotte dalla Riforma Brunetta, che a causa nel blocco contrattuale non hanno avuto piena applicazione, ribadendone il carattere essenziale come condizione per l'erogazione delle indennità legate alla performance nonché per le progressioni di carriera.

I meccanismi di valutazione delle performance non potranno prescindere da due punti di riferimento:

- generale: con obiettivi riconducibili alle politiche nazionali, tenuto conto del comparto di contrattazione collettiva di appartenenza;
- specifico: con obiettivi per ogni singola amministrazione.

Quest'ultimi obiettivi, saranno declinati e conseguentemente valutati, tenendo presente la performance globale della singola Amministrazione, evidenziando sia quella organizzativa per ogni singola articolazione (CdR) sia quella individuale dei singoli dipendenti.

Enfaticcato, dalla Riforma della PA, il Piano di Valutazione della Performance quale strumento per il riparametrazione delle valutazioni dei dirigenti, nei fatti, però, lo era già a condizione di essere sostenuto efficacemente dalla contabilità analitica sviluppata per ogni centro di responsabilità dell'organizzazione aziendale. Forse, corroborerà il sistema, la previsione di specifiche sanzioni nel caso di mancata adozione del piano che dovrà comunque assicurare il collegamento con il ciclo di programmazione economico-finanziaria dell'Amministrazione. Anche il *refrain* del rafforzamento del ruolo degli OIV, con compiti accresciuti, in assenza di una specifica normativa che ne individui sia compensi adeguati (vigendo il divieto di cumulo tra più OIV) sia meccanismi trasparenti di nomina, sembra più una nota d'intenti che un effettiva volontà di cambiamento.

Più verosimilmente praticabile, sia pure con oggettive difficoltà, la valutazione esterna con il ricorso alla *customer satisfaction*, cittadini, imprese, associazioni di consumatori interverranno nel meccanismo valutativo fornendo giudizi sul funzionamento degli uffici e sulla qualità dei servizi erogati. In questa direzione dovrà essere ricercata la migliore comunicazione tra gli stakeholder e l'Amministrazione.

Positivo il richiamo alla CCIA per la definizione delle risorse e degli strumenti per l'assegnazione della produttività che dovrà essere correlata ai risultati raggiunti.

Certo, per quanto attiene alla sanità, restano tutte le perplessità in merito a un sistema che poggia su risorse inadeguate, con fondi cristallizzati da decenni e che non possono, nonostante gli intenti del legislatore di turno, generare quel virtuoso meccanismo di premiare adeguatamente il merito... anzi!

Appare, quindi, almeno inappropriato il riferimento alla contrattazione collettiva nazionale per stabilire nuovi meccanismi per la distribuzione della premialità, ricorrendo a ragionamenti affatto originali, vedesi differenziazione delle risorse tra performance organizzativa e individuale, in assenza di una politica seria in merito alla valorizzazione dei dirigenti.